

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab kepada daerah dan membuka jalan bagi daerah dalam mengembangkan kreatifitasnya dan produktifitasnya sesuai dengan kepentingan dan keperluan daerah masing-masing. Hal yang menjadi fokus otonomi daerah adalah adanya kewenangan bagi daerah untuk menggali potensi sumber keungan daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk jeli mengamati kondisi daerahnya dan selanjutnya melakukan upaya-upaya yang mengarah pada cara meningkatkan pendapatan daerahnya. Hal ini tentu saja selain memperhatikan kondisi daerah, harus diperhatikan juga kemampuan masyarakat yang merupakan pendukung utama dalam pelaksanaan otonomi daerah ini.

Kewenangan yang luas untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintah daerah itu bisa dilihat dalam Pasal 10 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- (1) Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- (2) Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/kota, merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi 16 bidang yaitu :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum, dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah social
- h. Pelayanan bidang tenaga kerja;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertahanan;
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, merupakan landasan hukum penyelenggaraan desentralisasi, kewenangan secara luas bagi daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan sesuai prakarsa, aspirasi masyarakat, dan kondisi daerah itu sendiri.

Peraturan daerah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah mengatur segala permasalahan yang memerlukan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum pelaksanaannya. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berisi pembiayaan atau rencana keuangan kegiatan serta program-program Pemerintah Daerah dalam periode tertentu. Semua pengeluaran serta penerimaan-penerimaan yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan dan program-program kerja pemerintah dalam satu tahun anggaran termasuk dalam APBD. APBD dijadikan dasar keuangan bagi pelaksanaan roda Pemerintahan Daerah oleh karena itu sangat tepat apabila APBD ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Fungsi APBD sebagai alat untuk menciptakan ruang publik Masyarakat, LSM, perguruan tinggi dan organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran keuangan daerah. Kelompok masyarakat yang terorganisir lebih efektif dalam mempengaruhi anggaran pemerintah, berbeda dengan yang kurang terorganisasi akan mempercayakan aspirasinya melalui proses politik yang ada. Oleh karena itu, anggaran daerah harus difungsikan sebagai sarana penciptaan ruang publik yang sehat dan efektif dengan membuka ruang bagi partisipasi publik.

Penyusunan RAPBD di Kabupaten Kebumen masih terdapat beberapa permasalahan yaitu lemahnya dukungan anggaran untuk kepentingan publik yang berkaitan dengan lingkungan dan sumber-sumber kehidupan rakyat, seperti, manajemen bencana alam (banjir, longsor, erosi, gelombang pasang),antisipasi debit air yang semakin berkurang (danau dan sungai), melebarnya abrasi pantai, semakin minimnya akses air pertanian dan pengelolaan dampak pencemaran/polusi industri dan atau agro-industri.

Penyusunan APBD merupakan tanggungjawab Pemerintah Daerah, yakni Kepala Daerah bersama-sama DPRD, sedang pelaksanaan APBD dilakukan oleh eksekutif yaitu oleh Bupati sebagai Kepala Pemerintahan di tingkat Kabupaten, dan memberikan laporan memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) sebagai organisasi masyarakat yang menjadi tempat atau wadah bagi organisasi kepemudaan yang menyalurkan kepentingan dan aspirasi pemuda Indonesia. KNPI dalam mewujudkan tanggungjawab sebagai bagian integral dari masyarakat atau publik salah satunya adalah berpartisipasi dalam proses penetapan RAPBD di Kabupaten Kebumen.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk mengambil judul **“Keterlibatan Publik dalam Proses Penetapan RAPBD di Kabupaten Kebumen”**

B. Perumusan Masalah

Bagaimana keterlibatan Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) dalam proses dan penetapan RAPBD di Kabupaten Kebumen ?

C. Tinjauan Pustaka

1. Partisipasi Publik

Kata partisipasi merupakan dari bahasa Belanda, yaitu *participatie* yang sebenarnya berasal dari bahasa latin yaitu: *participatis*. Perkataan *participatis* perkataan partisipatis itu sendiri terdiri dari dua kata yaitu *partis* yang berarti bagian dan *cipare* yang berarti mengambil. Dari dua suku kata tersebut *participatis* berarti mengambil bagian. Perkataan *participatis* itu sendiri dari kata kerja *participare* yang berarti ikut serta. Itu arti kata partisipasi secara etomologis (menurut asal kata).¹

Sedangkan arti partisipasi menurut pendapat Keith Davis yang dikutip Santoso Sastropetro berpendapat bahwa:

“Partisipasi adalah keterlibatan mental emosional yang mendorong untuk memberikan sumbangan kepada tujuan atau cita-cita kelompok dan bertanggung jawab terhadapnya”²

¹ Sukamto, *Beberapa Upaya Untuk Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan*, Arnaldis CSIS, Jakarta, 1983. hlm. 425.

² Santoso Sastropetro, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin Dalam*

Menurut pendapat T.B. Simatupang:

“Partisipasi publik adalah kerjasama untuk mencapai tujuan bersama antara semua warga negara yang mempunyai latar belakang keyakinan yang beraneka ragam dalam negara Pancasila atas dasar hak dan kewajiban yang sama untuk memberikan kontribusi kepada masing-masing untuk membina masa depan”³

Selain itu Santoso Sastropoetro juga berpendapat bahwa:

Partisipasi adalah keterlibatan spontan dengan kesadaran disertai tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama”⁴.

Dari berbagai pendapat tersebut dapat disimpulkan mengenai pengertian atau definisi dari partisipasi yaitu keterlibatan masyarakat untuk turut serta membantu suatu program kegiatan masyarakat guna mencapai tujuan bersama dan tanggung jawab sesuai dengan kemampuan masing-masing tanpa berarti mengorbankan diri.

Selanjutnya dengan melihat definisi dari masing-masing yang terkait dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah keterlibatan seluruh anggota masyarakat secara aktif dalam pembangunan, baik fisik, mental dan emosional sesuai dengan kemampuan untuk mencapai tujuan.

Selanjutnya partisipasi masyarakat menurut pendapat Santoso Sastropoetro dibagi kedalam tiga tahap atau bidang, yaitu:

³ T.B. Simatupang, *Masalah-masalah Umum Membina Pembangunan Dalam Masa Depan*
Lita Anandita Jakarta 1983 hlm 28

- a. Dalam proses pengambilan keputusan atau perencanaan pembangunan
- b. Dalam proses perencanaan program
- c. Dalam proses monitoring dan evaluasi terhadap program pembangunan⁵

Selain itu Taliriduhun Darha juga berpendapat bahwa partisipasi masyarakat itu meliputi:

- a. Partisipasi melalui kontak dengan pihak lain sesuai dengan salah satu titik awal perubahan sosial.
- b. Partisipasi dalam memperhatikan atau menyerap dan memberikan tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima/mentaati atau menerima dengan syarat maupun dalam arti menolak
- c. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan termasuk pengambilan keputusan. Perasaan dalam perencanaan perlu ditumbuhkan. Partisipasi ini disebut juga partisipasi dalam mengambil keputusan politik menyangkut nasib mereka dan partisipasi yang bersifat teknis
- d. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan
- e. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan
- f. Partisipasi dalam menilai hasil pembangunan yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat⁶

2. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran menurut Djamaludin yaitu

Pengertian penterjemahan dari penggunaan sumber-sumber yang tersedia untuk memenuhi aspirasi masyarakat menuju penciptaan kehidupan yang lebih baik dimasa yang akan datang. Anggaran merupakan jenis rangkaian tindakan atau kegiatan yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka dari uang dalam jangka waktu tertentu.⁷

⁵ *Ibid*, hlm 1.21

⁶ Taliriduhu Ndraha, *Pembangunan Desa Mempersiapkan Tinggal Landas*, Renika Cipta, Tanpa Kota, 1984. hlm. 103-104.

⁷ M.Arief Djamaludin, *Sistem Perencanaan*, UNS, Surakarta, 1998, hlm 35

Pasal 13 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah menyatakan bahwa :
“Pendapatan Daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan”.

Belanja daerah menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Dengan demikian yang dimaksud dengan APBD adalah suatu persyaratan tentang perkiraan pendapatan dan perkiraan-perkiraan tersebut dinyatakan dalam satuan mata uang dalam jangka waktu tertentu (1 Tahun) yang ditetapkan dengan peraturan daerah sebagai indikator kegiatan pemerintah.

Andi Malaranggeng menyatakan bahwa :

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada daerah perlu di berikan kewenangan-kewenangan sebagai urusan rumah tangganya.⁸

Namun manakala daerah diberi otonomi untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, persoalan klasik yang senantiasa muncul adalah berkaitan dengan masalah keuangan.

⁸ Andi Malaranggeng, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis Dan Praktis*, Bigraf: Publisng, Mei 2001, hlm 45

Menurut Syauckani, persoalan klasik yang selalu muncul ketika membicarakan masalah pemerintah daerah adalah yang berkaitan dengan masalah keuangan sangat masuk akal. Persoalan ini selalu muncul karena uang jelas sangat mutlak di perlukan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan, baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat ataupun guna memberikan perlindungan. Dana yang sangat besar diperlukan untuk membayar belanja pegawai, dan juga segala bentuk pembiayaan lainnya yang biasanya diwujudkan dalam bentuk proyek".⁹

Tjana Supriana menyatakan bahwa :

Keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam APBD.¹⁰

Pasal 179 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa, APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Dalam melaksanakan APBD Kepala Daerah atau Bupati dapat mengadakan perubahan APBD apabila terjadi :

- a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;

⁹ Syauckani. *Op.Cit.*, hlm 202

- b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan
- c. keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.

Pemerintah daerah dalam mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD. Pengambilan keputusan mengenai rancangan Perda tentang perubahan APBD dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan perwujudan perangkat keuangan daerah. Keuangan daerah menentukan berhasilnya tidak daerah dalam melaksanakan otonominya.

Dalam penyusunan RAPB D perlu memperhatikan proses sebagai berikut:

- I. Tahap penyusunan RAPBD
- II. Tahap Penyampaian RAPBD Kepada DPRD
 1. Pembicaraan tahap III (Rapat Paripurna)
 2. Pembicaraan tahap IV (Rapat paripurna)
- III. Tahap penyampaian RAPBD kepada pejabat berwenang mengesahkannya RAPBD yang disetujui DPRD disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri bagi Propinsi dan Gubernur Kepala Daerah bagi kabupaten/Kota untuk mendapatkan pengesahan.
- IV. Tahap Pelaksanaan dan Pengawasan
- V. Tahap Perhitungan Anggaran
- VI. Sisa perhitungan Anggaran.¹¹

¹¹ M.Arief Djamiludin, *Op.Cit.*, hlm 45.

Anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk suatu periode dimasa yang akan datang. Karena melalui anggaran tidak hanya dapat diketahui besarnya rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah untuk mengetahui penerimaan dan pengeluaran yang benar-benar terjadi dimasa lalu.

Pemerintah dalam menyusun rencana anggaran (RAPBN/RAPBD) menggunakan sistem Daftar Usulan Proyek (DUP) dalam pengajuan anggaran pembangunan dan anggaran rutin sebagai instrumennya. DUP dan DUK (Daftar Usulan Kegiatan) yang diajukan dibahas oleh Tim Anggaran Eksekutif sekaligus ditentukan penganggarannya.

Setelah naskah rancangan APBD selesai lalu diajukan kepada DPRD untuk diadakannya pembahasan ini dapat diatur dalam keputusan DPRD yaitu peraturan Tata Tertib DPRD. Setelah memperoleh persetujuan DPRD melalui pembahasan-pembahasan lebih dahulu, maka dilakukan penandatanganan APBD oleh kepala daerah dan ketua DPRD. Adapun pengertian APBD itu sendiri yaitu suatu rancangan keuangan daerah yang berisi pengeluaran dan pendapatan pemerintahan daerah yang merupakan cerminan kerja pemerintah daerah selama satu tahun. Selain menunjukkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia bagi program-program untuk peningkatan pelayanan terhadap masyarakat.

Menurut M. manulang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berfungsi sebagai:

- a. Suatu dasar kebijaksanaan menjalankan keuangan yang akan dilaksanakan oleh daerah untuk satu masa tertentu (1 tahun)
- b. Suatu pemberian kuasa dari DPRD kepada badan pemerintahan daerah sebagai badan eksekutif dengan batas-batas tertentu untuk mengeluarkan pengeluaran sebagai akibat dari menjalankan pemerintahan daerah itu.
- c. Suatu *credit wet* dalam batas-batas mana badan pemerintahan daerah dalam bergerak dan bertindak.
- d. Suatu badan, supaya pengawasan yang dilakukan oleh penguasa atasan terhadap daerah bawahan berjalan dengan baik¹²

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji keterlibatan publik dalam proses dan penetapan RAPBD di Kabupaten Kebumen

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat bagi Ilmu Pengetahuan

Memberikan kontribusi positif untuk pengembangan ilmu, khususnya mengenai hukum Pemerintahan Daerah

2. Manfaat pembangunan

Diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses dan penetapan RAPBD di Kabupaten Kebumen..

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku pustaka tentang peraturan-peraturan perundangan yang berkaitan dengan partisipasi publik dalam proses penetapan RAPBD di Kabupaten Kebumen.
- b. Penelitian Lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data melalui wawancara langsung dengan responden untuk mendapatkan informasi atau data yang sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam menyusun data dan mengumpulkan data untuk keperluan penelitian adapun teknik atau metode yang digunakan peneliti adalah:

- a. Studi pustaka yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan permasalahan penelitian.

Data dalam penelitian ini berupa bahan-bahan hukum, yaitu:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu terdiri dari Peraturan Perundang-undangan termasuk norma dasar dan peraturan dasar
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.
- b. Studi lapangan, yaitu teknik wawancara di lapangan untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung dengan responden yakni :
- 1) Ketua Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI)
Kabupaten Kebumen
 - 2) Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
(BAPPEDA)

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Kebumen

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul dari hasil penelitian disusun secara sistematis, dan logis untuk mendapatkan gambaran umum tentang keterlibatan publik dalam proses dan penetapan APBD di Kabupaten Kebumen.

5. Analisis Data.

Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.